

# コロナ禍の相談活動から見える、 あるべき生活保障制度



弁護士・生活保護問題対策  
全国会議事務局長

こくほ てつろう  
小久保 哲郎

## I

### 1年半にわたって聴いてきた 1万件超の相談

取り組み始めたときには、こんなに長くやることになるとは思っていなかった。

私たちは、2020年4月18日（土）、19日（日）、「コロナ災害を乗り越える・いのちとくらしを守る何でも電話相談会」と銘打ち、フリーダイヤル（0120-157930）の電話相談会を開催した。

コロナ禍で生活に行き詰まる人たちが増えていそうなので、とりあえず電話相談会を開催して相談ニーズを探ってみようと、リーマンショック後から全国的な電話相談会に取り組んできた弁護士、司法書士、各地の支援団体等に呼びかけて実行委員会をつくり、1ヵ月程度の突貫作業で準備をした。

フタを開けてみると、同年4月7日に最初の緊急事態宣言が東京・大阪等の7都府県に出され、同月16日に対象が全国に拡大された直後だったこともあって、NHKニュース等でも繰り返し取り上げられ、2日間で5009件もの相談が殺到し、

コール数は42万件に達した。私がいた大阪会場でも、2日とも朝10時から夜10時まで5本の電話が置いたら鳴る状態で、会場は相談員の声と電話のコール音で騒然とする野戦病院のようだった。電話相談会は数限りなくやってきたが、こんな経験は初めてで、かつてない大災害の到来を予感させた。

「これは1回では終えられない」というのが皆の共通した思いで、そこから2ヵ月に1回のペースで定期的に電話相談会を開催することになった。相談員は皆有志のボランティアで、法律家や社会福祉士等のほか、全労連や各地の県労連などにも多大な協力をしていただいている。本誌の読者の中にも相談員等を務めていただいている方々がいらっしやると思うが、この場を借りて感謝申し上げたい。

本稿執筆時点（2021年11月）において、1年半にわたり10回の相談会を開催し（写真1）、計1万1218件の相談を聞いてきた。その中で何が見えてきたか、以下に述べたい。

## Ⅱ 電話相談の傾向とその変化

### 1 あらゆる職種、階層が打撃を受けた

リーマンショック後は、派遣切りにあった30代から50代の男性派遣労働者からの相談が中心だったが、今回は、性別、年代、職種等を問わず、幅広い層から相談が寄せられ、相談内容も多様なのが特徴だ。

しかし、相談傾向については、時間の経過とともに変化が見られる。3回目（2020年8月）からは、相談票の内容をすべてエクセル入力したものを貧困研究会の後藤広史氏（立教大学准教授）に分析していただき、毎回の相談件数や特徴的な相談等の詳細と併せて、その都度、生活保護問題対策全国会議のウェブサイトに掲載している。以下に記すのは、あくまでも筆者の主観を交えた分析なので、後藤氏による分析や毎回の相談概要も併せてご参照いただきたい。

### 2 2020年4月：自営業者・フリーランスからの相談が中心

初回（2020年4月・以下表1参照）の相談時には、自営業・フリーランスの方からの相談が32.9%を占めて圧倒的に多かった。「コロナ禍で客足がバッタリと途絶え、収入がいきなりゼロになった」、「テナント賃料の支払いが苦しい」といった相談が典型で、観光業・飲食業が中心だが、エステサロン、マッサージ、鍼灸院、イベント関係、音楽家、カメラマン、ヨガやゴルフ等のインストラクター、学習塾など、あらゆる業種からの相談が見られた。

写真1 「コロナ災害を乗り越える・いのちと暮らしを守る何でも電話相談会」のバナー

### 3 2020年6月～12月：非正規を中心とする労働相談へ

2回目（2020年6月）から5回目（同年12月）までは、持続化給付金等の施策が実施されたためか、自営業者等からの相談は減る一方、労働者からの相談が毎回4割以上を占めた（但し第4回は除く）。労働者からの相談のうち一貫して約7割が非正規労働者で、「明日から来なくてもいいと言われた」「シフトを減らされた」というアルバイトやパート労働者からの相談が典型だ。

ダブルワーク、トリプルワークで何とか生活基盤を維持している人たちがこんなにも多いのかと驚いた。中には5つの職場をジグソーパズルのように組み合わせて働いているというインストラクターの女性もいた。その女性は話しぶりからも能力の高さがうかがわれ、コロナ禍前には相応の収入があったが、一つ二つと仕事先が無くなることで、たちまち生活設計が狂っていた。能力や努力にかかわらず生活の安全が保障されないのが「不安定雇用」の理不尽さだ。

また、この相談会は電話相談という特性からか若年者からの相談は少なく、中高年齢層からの相談が多いのだが、低年金・無年金を補うために、アルバイトや自営で必死で働いている70代以上の高齢者の多さにも驚かされた。タクシー運転手、警備員、ホテルのベッドメイク、スーパーの試食販売等で何とか収入を得ていたが、コロナ禍で仕事自体がなくなり、あるいは、若い人に競り負けて仕事を失っている様子が見て取れた。

表1 コロナなんでも電話相談会相談件数等一覧表

回数	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回	第8回	第9回	第10回	各回平均
実施日	4月17日・18日	6月6日	8月8日	10月10日	12月19日	2月20日	4月24日	6月12日	8月21日	10月23日	
総相談件数	5009	1217	246	782	522	716	669	954	874	229	(総合計1128)
自営業	582	92	24	93	47	101	66	90	94	20	12.8%
フリーランス(個人事業主)	462	101	20	41	14	30	49	39	38	6	8.0%
正社員	216	123	28	60	58	75	57	54	81	26	10.8%
非正規労働者(以下4つの計)	559	315	68	169	131	130	100	164	128	37	24.7%
パート・アルバイト	317	212	48	121	76	82	59	118	87	24	15.9%
契約社員	103	39	10	13	18	25	17	20	15	5	3.5%
派遣	139	64	10	29	30	19	20	22	24	7	4.7%
嘱託			0	6	7	4	4	4	2	1	0.5%
非正規/正規+非正規	72.1%	71.9%	70.8%	73.8%	69.3%	63.4%	63.7%	75.2%	61.2%	58.7%	70.0%
非該当(無職)	1133	233	55	286	143	235	244	418	289	94	33.7%
総数	3172	927	225	756	425	646	572	874	746	200	100.0%
生活費問題	2273	552	116	362	159	300	276	507	352	114	42.5%
うち生活保護		143	32	162	97	134	132	213	151	63	17.2%
うち給付金・助成金	1258	306	62	123	77	140	169	365	164	43	22.6%
住宅問題	234	92	21	62	55	35	49	54	44	16	7.2%
うち家賃滞納		32	5	24	19	14	35	19	19	4	1.6%
うち住宅ローン		17	0	17	17	13	14	14	9	3	1.2%
債務問題	139	33	12	67	38	38	41	41	47	25	5.4%
労働問題(被用者)	669	346	77	133	102	99	72	61	89	21	16.9%
事業問題(事業者)				45	26	39	30	26	28	5	3.3%
家庭問題	95	35	4	39	17	23	14	19	18	10	2.7%
健康問題	257	55	12	62	32	42	37	29	99	18	5.2%
その他	1035	216	50	163	78	137	110	142	186	49	16.9%
総数	4702	1329	292	933	507	713	629	939	863	258	100.0%

一方、正社員についても、不動産業や建築業等で営業ができず、歩合給や残業代が激減し貯蓄が目減りしているという相談も多く、休業手当が支払ってもらえない、解雇や退職勧奨を通告された等の深刻な相談も少なくなかった。

## 4 2021年2月～12月：無職者からの生活相談へ

### (1)無職者からの生活相談の増加

上述のとおり、それまで4割前後であった正規・非正規の労働者からの相談が、2020年12月からの2021年6月までの動きをみると、〔44.4%→31.7%→27.5%→25.0%〕と減少傾向であり、相談種別で見ても労働相談は、〔20.1%→13.9%→11.4%→6.5%〕と顕著な減少傾向にあった。これは非正規雇用労働者に対する雇用調整がし尽されて収束していく様子を示しているのではないかと推測される。一方、2021年8月、10月には、労働者からの相談が〔28.1%→31.5%〕へ、労働相談が〔10.3%→8.1%〕と若干の回復傾向を見せている。これは、2020年平均の雇用者数が前年比から31万人の減少（11年ぶり）であったものが、2021年4月からの月次雇用者数は6ヵ月連続、前年同月比で増加するなど、雇用状況が若干持ち直していることが反映していると思われる。

一方、無職者からの相談は、2020年12月から2021年10月まで〔33.6%→36.4%→42.7%→47.8%→38.7%→47.0%〕と一貫して増加傾向にある。相談種別を見ても、生活相談は、〔31.4%→42.1%→43.9%→60.4%→40.8%→44.2%〕と増加傾向を示している。その中でも、生活保護に関する相談が、〔19.1%→18.8%→21.0%→22.7%→17.5%→24.4%〕とジリジリと増加傾向にある。

無職者には、コロナ禍で失業した人と、コロナ禍前から無職の生活保護利用者等が含まれるが、いずれの層においても、コロナ禍の長期化で孤立

感や無力感を深め、自棄的になっている人、希死念慮を抱く人が増えている印象を受ける。

### (2)制度の利用期限切れで生活に行き詰まる人々

今回のコロナ禍で国が生活困窮者支援策の中核に据えたのは、社会福祉協議会による「貸付」である。緊急小口資金（20万円、1回限り）と総合支援資金（単身月15万円、複数世帯月20万円）を合わせて「特例貸付」というが、その累計申請件数は303万件、貸付決定件数は295万件、貸付決定額は1兆2778億円にも及ぶ（11月15日時点の速報値）。また、生活困窮者に家賃補助をする「住居確保給付金」も、「離職後2年以内」等の厳しい要件のため2019年度は年間約4000件しか利用されていなかったものが、コロナ禍で「減収」でもよいなど要件緩和されたことから、2020年度の支給件数は13万5000件と34倍に達した。これらの制度が曲がりなりにも困窮者の生活を支えてきたが、2021年に入ったあたりから、総合支援資金（原則3ヵ月、延長3ヵ月、再貸付3ヵ月の最長9ヵ月）、住居確保給付金（原則3ヵ月、最長9ヵ月、再支給3ヵ月）の利用期限が切れる人々が大量に生じ始めている。実際の相談でも、これらの制度の利用が切れた後の生活の目途が立たない、何か使える制度はないか、という相談が顕著に増えてきている。

こうした相談に対しては、生活保護の利用を勧めることになるが、「生活保護だけは絶対に使いたくない」という強い忌避感を示す人がとても多い。これは2008年9月のリーマンショック後の相談の際には見られなかった傾向であり、人気お笑いタレントの母親の生活保護利用を契機として2012年春から強力に展開された“生活保護パッシング”の影響の強さを思い知らされる。

### Ⅲ あるべき生活保障制度

#### 1 はじめに

私たちは、相談者から国の施策に対する評価や国に対する要望も聞き取り、その内容も記録してきた。そこでは、支援策が出されるのがとにかく遅くて後手後手に回っていること、制度が複雑で分かりにくいこと、制度の狭間で救済されない層が抱く不公平感などがよく聞かれた。

私たちは、こうした声を踏まえて、2020年4月23日と2020年6月17日に要望書を国に提出し、厚生労働省の官僚と意見交換をするなどしてきた。また、2021年6月4日には、丸1年間の取り組みを経た中間報告として、衆議院第一議員会館において、緊急院内集会「追い詰められる人々の声を聴け！ 小手先の対応ではなく、労働・社会保障制度の抜本的な立て直しを！」をリアルとオンラインのハイブリッド方式で開催した<sup>1</sup>。

コロナ禍が長期化する中、平時からの労働法制、社会保障法制の不備が、非正規雇用、高齢者、女性といった最も脆弱な階層の生活被害として顕わになった。これに対して、国は、その場しのぎの一時的な弥縫策を継ぎはぎするばかりなので、制度が複雑で使い勝手が悪く、穴だらけとなるのだ。仮に、今回のコロナ禍が収束したとしても、同様のパンデミックや地震・台風等の自然災害は繰り返し発生するであろう。こうした危機の時代に対応するためには、まさに「小手先の対応ではなく、労働・社会保障制度の抜本的な見直し」が必要不可欠である。

#### 2 生活保障制度の抜本的改善について

##### (1) 特例貸付の償還免除の抜本的拡大

再来年（2023年）1月には、先に述べた300万件に及ぶ特例貸付の償還が始まる。最大200万円という金額は生活困窮者にとって大金であり、その返済は生活再建の大きな足かせとなるのが必至である。住民税非課税世帯については償還免除されることとなっているが、それでは救済範囲が狭すぎる。ただでさえ業務過多となっている社会福祉協議会の業務負担を軽減しつつ救済範囲を広げるため、児童扶養手当・就学援助・住居確保給付金・求職者支援制度の職業訓練受講給付金等、既存の制度の利用で生活困窮状況が確認できる世帯についても幅広く償還免除とすべきである<sup>2</sup>。

##### (2) 生活保護に対する忌避感の払拭と積極活用

生活保護は、生活に行き詰まる人の生活を衣食住丸ごと支える“最後のセーフティーネット”である。これを機能させるためには、根強い忌避感を払拭する強力な広報が必要である。厚生労働省も2020年12月から「生活保護の申請は国民の権利です」「ためらわずにご相談ください」とホームページで広報をはじめ、札幌市、野洲市、枚方市、南魚沼市など同様の広報をする自治体も広がっているが、まだまだ広報が不十分である。

今こそ、日本弁護士連合会（日弁連）が「生活保護法改正要綱案（生活保障法案）」で提案するように、「生活保護」という恩恵的な名称を「生活保障」と改めて権利性を明確にし、国や自治体の周知・広報義務、窓口職員の教示・助言義務を明記して、生活保護の「捕捉率」を高めることが切実に求められている。

また、開始時の預貯金等の資産をせめて最低生活費の3ヵ月分までは保有可能とする（現在は1ヵ月分）、処分価値の乏しい自動車の保有を認

める、在留資格のない外国人についても医療扶助の準用を認めるなどの運用緩和も必要である。

### (3)「住居確保給付金」を「住宅手当」(家賃補助)制度へ

先に述べたとおり、「住居確保給付金」は利用が著しく伸びたものの、失業者支援という位置づけに変化がないため、離職要件など要件が残っており緩和は不徹底である。しかも、支給額は生活保護の住宅扶助基準と同額(例えば、大阪市の単身者は4万円)で極めて低く、収入基準も生活保護と大差がないため、コロナ禍で打撃を受けている中・低所得層のニーズに対応できていない。

そこで、収入基準と資産基準だけのシンプルな制度にして、収入基準と支給額を引き上げ、支給期間も大幅に伸ばすことで、欧米並みの「住宅手当制度」に脱皮させていくことが必要である。これは、実現可能性があり、生活保障の効果も高いので早急な実現が期待される。

### (4)最低保障年金制度の創設

マクロ経済スライドによる給付額の削減や非正規雇用の増大で、このままでは低年金・無年金の高齢者は増大の一途をたどるのが必至である。70代80代の高齢者が身を粉にして働き続ける悲痛な現状をこれ以上悪化させないためにも、民主党政権のとき一時話題になった最低保障年金制度を創設する必要がある。ヨーロッパのように高齢者や障害者が年金と住宅手当で基礎生活を賄えるようになれば、生活保護がカバーする範囲が著しく小さくなり、制度に対するスティグマ(恥の意識)の軽減にもつながる。

### (5)雇用保険の失業手当の拡充

コロナ禍の影響で離職を余儀なくされた人には、失業手当の給付日数が60日延長されたり、自己都合退職の場合の給付制限期間をなくす等の特例が適用されている。自己都合退職の場合の給付制限期間は、これまで3ヵ月であったものが、

2020年10月から5年のうち2回までは2ヵ月に短縮されたもののまだ長すぎる。

失業者中、失業手当を受給している者の割合が2~3割程度しかないという状況を改善するため、コロナ収束後も、被保険者期間の緩和、給付日数の大幅増加、自己都合退職の場合の給付制限期間の撤廃等を行うべきである。

### (6)求職者支援制度の職業訓練受講給付金の要件緩和

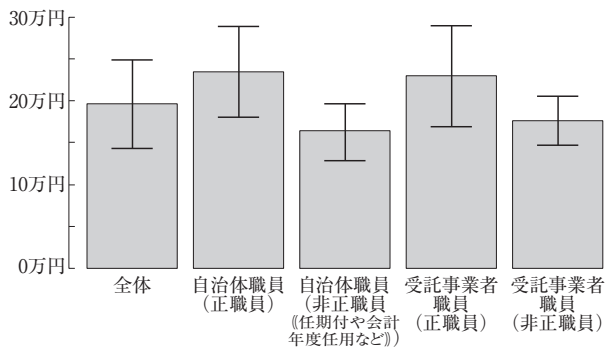
これは、2~6ヵ月間の職業訓練を無料で受けながら、月10万円の給付金を受給できる制度である。理念は良い制度なのだが、①本人収入が月8万円以下である、②全ての訓練実施日に出席する(やむを得ない理由がある場合も8割以上出席する)、③住居確保給付金との併給が認められない等要件が厳しすぎて使い勝手が悪い。特に②の要件は理不尽で、私の依頼者は、昼休み後の授業に15分遅刻したことから②の要件を欠くとして10万円全額の支給を停止されたため、職業訓練を断念して寮付きの工場派遣で働かざるを得なくなった。私が代理人となって審査請求をした結果、1年以上かかって処分は取り消されたが、失った時間と経験は取り返せない。

今回、コロナ特例で、①を8万円から12万円にする、③住居確保給付金との併給を認めるといった運用緩和策が採用されている。これらの特例を恒常化し、特に硬直的で厳しすぎる②の要件を緩和すべきである。

## 3 相談窓口の人員と待遇の改善について~公共サービスの再構築を

大阪弁護士会は、2015年の生活困窮者自立支援法の本格施行当初から大阪府内の自治体の生活困窮者相談窓口と連携しての法律相談事業を展開しており、現在は14の自治体等と事業契約を締結している。古いデータで恐縮だが、2017年度の相談

図1 相談員アンケート・労働契約別平均月給(手取り額)



件数は1454件で、私も、日常的に窓口職員の紹介を受けて生活に困窮する市民の多重債務事件や離婚事件などを多数受任している。

2020年春以降、コロナ禍による貧困が拡大する中、相談者と一緒に事務所に来てくれる困窮者相談窓口職員が、会うたびに目に見えて疲弊していった。目の下にクマをつくり、「私、このままだとウツになりそうです」と訴える相談員もいた。ある区では百戦錬磨のベテラン相談員も含めた集団離職も起きた。

その原因は、先に述べた「住居確保給付金」の要件緩和だ。その申請に関する相談が窓口に殺到し、審査・支給事務で業務がパンクしたのだ。要件緩和自体は評価すべきことなのだが、人員の補充もないまま、細切れで中途半端な緩和が「朝令暮改」に繰り返されて現場は振り回された。

このままでは「医療崩壊」ならぬ「相談崩壊」が起きると考え、大阪弁護士会は、2020年6月から8月にかけて、大阪府内の生活困窮者相談窓口(自治体調査)と相談員(匿名オンライン調査)に対する実態調査を行った。

その結果、前年比の新規相談受付件数は平均で5倍に増加し、住居確保給付金の申請件数は平均では100倍、政令市平均では何と255倍に達し、都市部で激増していることが分かった。

困窮者相談窓口のほとんどは社協等への外部委託で、相談員の多くは非正規雇用のワーキングプアである(非正規職員の平均月収は、自治体で16万2000円、受託事業者で17万8000円)(図1)。アンケートの自由記載を見ると、待遇に見合わない

激務を強いられ、しかも本来の生活困窮者に対する寄り添い支援ができなくなり、仕事にやりがいを見いだせなくなっている様子が見て取れた。そして、実に相談員の43%が「緊急事態宣言後、仕事を辞めようと思ったことがある」と答えた<sup>3</sup>。

正規公務員を削減し続け、安上がりの会計年度任用職員に代替させ、あるいは、業務を民間事業者等に丸投げし、より少ない人員体制で安上がりの官製ワーキングプアの非正規職員に過大な業務を担わせるという、平時から脆弱な実施体制の矛盾点が、コロナ禍の非常事態で顕現したのである。これは福祉行政全般に言えることである。そして、おそらく保健所やハローワークなどの対人援助の現場でも同じことが起きており、そのしわ寄せは間違いなく市民に及んでいる。災害に強い国・自治体をつくるためには、「公共サービス」の重要性を再認識し、専門性の高い正規職の公務員を平時から十分に配置しておく、というシフトチェンジを図ることが強く求められている。

- 1 これらの要望書の全文や集会の動画も生活保護問題対策全国会議のウェブサイトに掲載している。
- 2 詳細は、つながる社会保障サポートセンターの2021年3月8日付「『緊急小口資金・総合支援資金』の特例貸付の償還免除要件に関する緊急要望書」をご参照。
- 3 この調査結果は、2020年9月9日のクローズアップ現代+「ローン破綻家賃が払えない身近に迫る“住居喪失クライシス”で取り上げられた。アンケート結果と大阪弁護士会の2020年9月10日付「生活困窮者自立相談支援窓口の職員体制の改善と住居確保給付金の抜本的な要件緩和等を求める要望書」の詳細は、同弁護士会のウェブサイトを参照。

こくぼ てつろう 1995年大阪弁護士会登録。野宿生活者や生活保護利用者の法律相談や裁判に取り組んできた。現在、日本弁護士連合会・貧困問題対策本部事務局次長。編著に「これがホントの生活保護改革 『生活保護法』から『生活保障法』へ」(明石書店)など。